

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab VI tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Kemudian, terdapat perubahan yang ditetapkan tahun 2002 dimana dalam Pasal 18 ayat 1 dan 2 dinyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal tersebut yang selanjutnya digunakan sebagai landasan bagi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Hal tersebut juga diungkapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara yang dimaksud dengan Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah secara efektif berlaku pada tanggal 1 Januari 2001, yang merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Menurut Sidik dkk dalam

Wahyuni (2015) desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah.

Otonomi daerah yang dilaksanakan membutuhkan sumber-sumber pendanaan. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, penerimaan daerah dari pusat dalam pelaksanaan Desentralisasi salah satunya berasal dari Dana Perimbangan. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Perimbangan tersebut yaitu Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintahan daerah dan antar-pemerintah daerah.

Sementara pendanaan dari dalam daerah sendiri, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan salah satunya adalah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa, Pendapatan Asli Daerah (PAD) bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan Desentralisasi. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berperan dalam meningkatkan kemampuan daerahnya untuk menerima pendapatan dari dalam daerah sendiri dan untuk membiayai keperluan daerahnya sendiri.

Menurut Simanjuntak dalam Wahyuni (2015), pada praktiknya transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan di perhitungan APBD. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi (kalau tidak

mungkin menghilangkan) kesenjangan fiskal antara pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri.

Salah satu fenomena dari otonomi daerah di Indonesia adalah ketergantungan pemerintah daerah yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan ini dapat dilihat dari aspek keuangan. Menurut banyak literatur, *Flypaper Effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintahan daerah merespon belanja daerah lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) daripada menggunakan kemampuan daerahnya sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Penelitian sebelumnya telah banyak mengangkat mengenai *Flypaper Effect*, Maimunah (2006) melakukan penelitian mengenai *Flypaper Effect* pada kabupaten/kota di pulau Sumatera tahun 2003 dan 2004 yang menghasilkan bahwa telah terjadi *Flypaper Effect* pada belanja daerah di kabupaten/kota di pulau Sumatera. Setiyono (2011) yang menganalisis *Flypaper Effect* pada kabupaten dan kota di Jawa Timur tahun 2008 dan 2009 menghasilkan bahwa ditemukan *Flypaper Effect*. Afrizawati (2012) yang juga menemukan *Flypaper Effect* dalam penelitiannya pada belanja daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan. *Flypaper Effect* juga ditemukan dalam penelitian yang dilakukan oleh Purba (2015) pada pemerintah daerah tingkat Provinsi di Indonesia. Sementara, hal yang berbeda ditunjukkan oleh penelitian yang dilakukan Wahyuni (2015) bahwa tidak terjadi *Flypaper Effect* pada belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara.

Provinsi Sumatera Selatan adalah salah satu provinsi yang memiliki peran penting bagi perekonomian wilayah dan nasional di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari sektor pertanian yang menjadi salah satu lumbung padi selain Pulau Jawa, sektor pertambangan yang berupa bahan baku seperti batu bara, sektor perkebunan yaitu komoditas penghasil kelapa sawit, dan lain-lain. Provinsi Sumatera Selatan juga dipercaya untuk menjadi tuan rumah dalam mengadakan *event-event* atau perhelatan akbar yang berskala Nasional dan Internasional yang dipercayakan kembali pada kabupaten/kota yang terpilih.

Sebagian besar daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan merupakan hasil dari pemekaran yang secara tidak langsung juga menambah dana

transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Provinsi Sumatera Selatan saat ini terdiri dari 17 (tujuh belas) Kabupaten/Kota yaitu, 13 (tiga belas) Kabupaten dan 4 (empat) Kota. Pada periode tahun 2011-2013 Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Selatan meningkat setiap tahunnya namun, hal tersebut juga diikuti dengan peningkatan Dana Alokasi Umum (DAU) pada Kabupaten/Kota tersebut. Diantara Kabupaten/Kota yang Pendapatan Asli Daerah (PAD)-nya meningkat dari tahun 2011-2013 yaitu Kota Palembang dengan tingkat Pendapatan Asli Daerah (PAD) berturut-turut sebesar Rp349.570.000.000, Rp518.859.000.000, dan Rp558.705.000.000 yang diikuti dengan peningkatan Dana Alokasi Umum (DAU) berturut-turut sebesar Rp787.312.000.000, Rp934.084.000.000, dan Rp1.125.008.000.000. Kemudian, ada Kabupaten Banyuasin dengan tingkat Pendapatan Asli Daerah (PAD) berturut-turut sebesar Rp29.781.000.000, Rp67.767.000.000, dan Rp81.364.000.000 yang diikuti dengan peningkatan Dana Alokasi Umum (DAU) berturut-turut sebesar Rp539.128.000.000, Rp651.358.000.000, dan Rp772.464.000.000.

Jika dilihat dari uraian tersebut, Dana Alokasi Umum (DAU) pada Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Selatan masih menunjukkan angka yang lebih besar daripada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam arti lain, bahwa Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan kemungkinan masih lebih banyak mengandalkan Dana Alokasi Umum (DAU) dalam membiayai kebutuhan dan keperluan daerahnya daripada mengandalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada masing-masing Kabupaten/Kota yang ada. Maka, ada kemungkinan bahwa terjadi *Flypaper Effect*.

Berdasarkan hal-hal yang telah diungkapkan sebelumnya maka, penulis tertarik untuk meneliti apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan dengan mengambil judul **“*Flypaper Effect* pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan Periode 2011-2013”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2013?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera periode 2011-2013?
3. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah periode 2011-2013?

1.3 Ruang Lingkup Pembahasan

Agar dalam penulisan Skripsi ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, penulis membatasi ruang lingkup pembahasannya yaitu pada *Flypaper Effect* pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota yang memenuhi kriteria periode 2011-2013.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan Skripsi ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara parsial terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2013.
2. Untuk mengetahui pengaruh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara simultan terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2013.
3. Untuk mengetahui terjadinya *Flypaper Effect* atau tidak di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2013.

1.4.2 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis. Diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti tentang *Flypaper Effect* di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan.
2. Bagi Masyarakat. Sebagai masukan yang dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk mengetahui *Flypaper Effect* di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan.
3. Bagi Pihak Lain. Sebagai tambahan pengetahuan dan bahan referensi untuk penulisan selanjutnya.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini bertujuan untuk memberikan garis besar mengenai isi dari Skripsi secara ringkas dan jelas. Sehingga, terdapat gambaran hubungan antara masing-masing bab dimana, bab tersebut dibagi menjadi beberapa sub-sub bagian secara keseluruhan. Adapun sistematika penulisan ini terdiri dari lima bab, sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menggambarkan tentang apa yang melatarbelakangi penulis dalam memilih judul, perumusan masalah, menentukan batasan ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat penulisan dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini penulis mengemukakan tinjauan teori menurut pendapat para ahli dan undang-undang serta peraturan yang berlaku mengenai definisi Otonomi Daerah dan keuangan daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), *Flypaper Effect*, penelitian terdahulu, kerangka pikir, dan hipotesis.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini penulis akan menguraikan metodologi yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yang meliputi jenis penelitian, metode

pengumpulan data, identifikasi dan definisi operasional variabel yang digunakan, dan teknik analisa data yang digunakan.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang pembahasan analisa penulis terhadap data-data yang diperoleh yang kemudian telah diolah seperti: gambaran umum Provinsi Sumatera selatan, statistik deskriptif, uji asumsi klasik, dan uji regresi linier berganda. Pembahasan ini juga menjawab dari rumusan masalah yang telah diuraikan pada bab sebelumnya.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini penulis akan memberikan suatu kesimpulan dan saran dari isi pembahasan yang diuraikan pada Bab sebelumnya yaitu Bab IV yang diharapkan dapat berguna berbagai pihak.